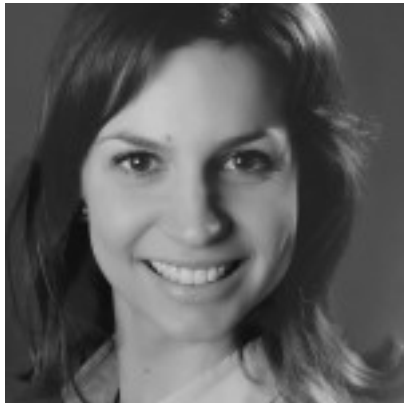


Nachhaltigkeit ins Grundgesetz? – ein Diskussionsanstoß

Gastautor

2016-07-08T11:08:31

von CHARLOTTE HEPPNER



Nachhaltigke

Ein Begriff, der Reden aufwertet, Anliegen rechtfertigt, Kampagnen stärkt, als Argument dient. So ist das Modewort „Nachhaltigkeit“ zu einer Art Allzweckwaffe geworden... mittlerweile so häufig benutzt, dass es Gefahr läuft, völlig inhaltsleer zu werden. Nur noch eine Worthülse also? Das wäre fatal, auch weil Nachhaltigkeit nach dem Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode (S. 11) „grundlegendes Ziel und Maßstab des Regierungshandelns“ ist.

Höchste Zeit also, den Begriff der Nachhaltigkeit wieder aufzuwerten. Und warum dann nicht gleich mit der Aufnahme ins Grundgesetz?

Tatsächlich spricht Vieles dafür, wie bei der öffentlichen Anhörung des Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung am 8.6.2016 deutlich wurde. Die drei Referenten Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier, Prof. Dr. Gesine Schwan und Prof. Dr. Joachim Wieland legten dar, warum es ihrer Ansicht nach an der Zeit ist, das Prinzip der Nachhaltigkeit im Grundgesetz zu verankern (Video [hier](#)).

Wovon sprechen wir überhaupt – und warum?

Den Beginn des weltweiten des Diskurses über Nachhaltigkeit markierte die von der UNO eingesetzte Weltkommission für Umwelt und Entwicklung im Jahre 1987. Es folgte die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahre 1992, die den Nachfolgekongressen in New York, Johannesburg und wieder Rio de Janeiro den Namen „Rio-Kongressen“ verlieh. Letztes Jahr, am 25. September 2015, wurde dann auf dem UN-Gipfel in New York die „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ verabschiedet, die 17 globale Ziele für nachhaltige Entwicklung formuliert („Sustainable Development Goals (SDGs)“). Zielrichtung der SDGs ist die extreme Armut zu beenden, Ungleichheit und Ungerechtigkeit zu bekämpfen und den Klimawandel zu regulieren. Seit 2002 gibt es auch auf

nationaler Ebene in Deutschland eine Nachhaltigkeitsstrategie, die jedoch politisch wenig Resonanz erfährt und deren Schlüsselindikatoren bisher nicht an die 17 SDGs angepasst wurden.

Doch was verbirgt sich eigentlich hinter dem Begriff der Nachhaltigkeit?

Nach dem Wortlaut ist nachhaltig, was nach hält, also von einer gewissen Langlebigkeit geprägt ist. Gemäß der Brundtland-Definition, benannt nach der Vorsitzenden der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung von 1987, der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland ist „nachhaltige Entwicklung [...] eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“ Das BVerfG schließt sich dem an, indem es Nachhaltigkeit als dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen definiert.

Das leuchtet ein, erklärt jedoch noch nicht, warum das Wort gerade heute eine solche Konjunktur erfahren hat. Die Forderung nach nachhaltigem Handeln betrifft nahezu alle politischen Bereiche. In der Ökologie dreht sich alles um sparsames Haushalten mit den Ressourcen, die uns unsere Erde bietet. In der Finanzpolitik wünscht man sich langfristige Investitionen. Unter dem Stichwort „Generationengerechtigkeit“ wird gerade in der Sozialpolitik diskutiert, wie die junge Generation die stetig wachsende ältere Generation finanzieren kann.

Das Thema „Nachhaltigkeit“ erfährt also deshalb so viel Aufwind, weil nachhaltiges Entscheiden Kohärenz bringt. Und kohärente, konsequente, weitsichtige Politik ist gute Politik. Die Notwendigkeit, langfristig zu denken und entsprechend zu entscheiden, zeigt sich derzeit besonders im Umgang mit der Flüchtlingsbewegung. Erklärt man die Integration der Geflüchteten zum ehrlichen Ziel, verbietet sich jede kurzfristige Lösung. Gefragt ist Nachhaltigkeit. In Bildung, Wohnungsbau, sozialer Versorgung.

Wie war und ist es bisher?

Einzelne Aspekte der Nachhaltigkeit sind bereits im Grundgesetz enthalten. So findet sich in Art. 20 a GG die Staatszielbestimmung Umweltschutz, die explizit auch die kommenden Generationen in den Blick nimmt. In Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG ist die sogenannte Schuldenbremse verankert, die für Bund und Länder ein strukturelles Neuverschuldungsverbot vorsieht. Diese beiden Vorschriften sind jedoch eindeutig auf die Bereiche der Ökologie und Ökonomie beschränkt. Auch aus dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ergibt sich kein generelles Nachhaltigkeitsprinzip. Das Sozialstaatsprinzip ist nicht intergenerationell zu verstehen, sondern legt den Focus auf die Befriedigung der sozialen Bedürfnisse aktueller Generationen. Auch die Grundrechte sind als individuelle Rechte unbedingt subjektgebunden und können sich schon deshalb nur auf aktuelle Grundrechtsträger beziehen.

Nach Prof. Papier ergibt sich aus dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG der Auftrag an die staatliche Gewalt, nachhaltig zu handeln. Tatsächlich soll die

Ausrichtung der Politik am Willen des Volkes die Befriedigung des Gemeinwohls garantieren.

Auf der anderen Seite steht das Demokratieprinzip aber in einem strukturell bedingten Widerspruch zum nachhaltigen Handeln. Das Demokratieprinzip drückt sich in regelmäßig durchgeführten Wahlen aus, die den Volksvertretern und damit ihren Entscheidungen eine demokratische Legitimation verleihen. Wahlen bringen in ganz natürlicher Weise einen Rhythmus in die Politik, der einem nachhaltigen Handeln entgegensteht. Die Volksvertreter sind ihren aktuellen Wählern verpflichtet, vertreten das aktuell in Deutschland lebende Volk und müssen sich bei der nächsten Wahl vor eben dieser aktuellen Wählerschaft erneut beweisen. Dies führt zwangsläufig zu einer Ausrichtung der Politik an der Gegenwart, und im schlechtesten Fall zu kurzfristigen Wahlgeschenken und Effekthascherei – ganz unabhängig davon, dass auch das Volk ein ganz lebendiges (!) Interesse an nachhaltigen Entscheidungen hat. Hier könnte dem Volkssouverän durchaus etwas mehr Weitsicht zugetraut werden...

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass in der aktuellen Version des Grundgesetzes kein übersektorales Nachhaltigkeitsprinzip verankert ist.

Wie könnte man das ändern und was könnte besser werden?

Der Tenor bei der öffentlichen Anhörung im Parlamentarischen Rat ging in Richtung einer weiteren Staatszielbestimmung in einem neuen Art. 20 b GG, der z.B. lauten könnte: „Der Staat beachtet bei seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit“. Das würde dazu führen, dass der Staat seine Entscheidungen auf deren Nachhaltigkeit überprüfen müsste. Insbesondere würde sich das an den Gesetzgeber richten, der diese Prüfung bei jedem Gesetzesvorhaben durchführen müsste. Aber auch die Verwaltung müsste den Aspekt der Nachhaltigkeit im Ermessens- und Beurteilungsspielraum, und die Rechtsprechung in der Auslegung einfachen Rechts berücksichtigen. So weit so gut, in der Theorie.

Insbesondere drei berechtigte Vorwürfe gegen diesen Vorschlag verdienen eine kritische Analyse.

Zunächst der Vorwurf, der allen Staatszielbestimmungen entgegengebracht wird. Staatszielbestimmungen wären bloße Programmsätze, die, da nicht justiziabel, das Grundgesetz nur unnötig aufblähen und genauso gut weggelassen werden könnten. Richtig daran ist, dass bloße Willensbekundungen im Grundgesetz, dessen Stärke ja gerade der hohe Abstraktionsgrad ist, nichts zu suchen haben. Aber bereits inhaltlich ist das Prinzip der Nachhaltigkeit von anderen teilweise geforderten Zielbestimmungen wie Kultur oder Sport zu unterscheiden. Die Forderung nach mehr Nachhaltigkeit wird nicht nur von einer bestimmten Interessengruppe artikuliert, sondern sie gilt übergreifend. Außerdem handelt es sich bei Staatszielbestimmungen nicht um bloß verfassungsrechtlich vergoldete Worthülsen. Zwar verleihen sie keine subjektiven Rechte, aus denen sich der Anspruch auf ein bestimmtes Handeln herleiten ließe. Es handelt sich aber sehr wohl um objektive Rechtssätze, an denen der Staat sein Handeln ausrichten muss. Tut er dies nicht, führt das zur

Verfassungswidrigkeit der streitigen Maßnahme oder des Gesetzes. Was mich direkt zum zweiten Kritikpunkt bringt.

Auf der anderen Seite steht der Vorwurf der Politisierung des Rechts oder spiegelbildlich der Verrechtlichung der Politik. Durch die verfassungsrechtliche Verpflichtung, das politische Handeln am Nachhaltigkeitsprinzip auszurichten, würde die Politik am Gängelband genommen, was dem Gewaltenteilungsprinzip widerspräche. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass dem Staat ein weiter Gestaltungsspielraum zur Umsetzung des Staatsziels bleibt. Das „Wie?“ der Umsetzung bleibt vollends den Akteuren der Legislative und Exekutive überlassen. Eine Staatszielbestimmung bestimmt eben tatsächlich nur das Ziel – und nicht den Weg. Diese Staatspraxis wurde auch bisher beherzigt, wie die Erfahrungen mit Art. 20 a GG, dem zu Beginn auch viel Skepsis entgegengebracht wurde, zeigen.

Ein gewichtiger Kritikpunkt richtet sich außerdem gegen den Begriff der Nachhaltigkeit an sich, der aufgrund seiner Unbestimmtheit keine tatsächliche Bereicherung für das Grundgesetz darstellen würde. Das Grundgesetz lebt jedoch gerade von unbestimmten Rechtsbegriffen, deren sorgfältige Auslegung ganz im Gegenteil eine besondere Bereicherung darstellt. Die Unbestimmtheit ist insofern notwendig, um eine im Einzelfall gerechte Konkretisierung zu gewährleisten. Frau Prof. Schwan nennt das den Wert der Unschärfe an sich, der in jedem Fall aufs Neue eine Verständigung über das von allen Seiten Gemeinte erfordere.

Und nun?

Was nach dieser Diskussion bleibt, ist der drängende Ruf nach mehr Nachhaltigkeit in der Politik. Die aktuellen Herausforderungen, die mit Klimawandel, Flüchtlingsbewegung und demographischem Wandel längst nicht abschließend aufgezählt sind, machen hier ein Umdenken notwendig. Und was hätte mehr Gewicht als ein klarer Auftrag vom verfassungsändernden Gesetzgeber? In Anbetracht der Dringlichkeit der Probleme, die nachhaltiger Antworten bedürfen, dürfte das Grundgesetz genau das richtige Instrument sein, um der herrschenden Kurzatmigkeit in der Politik einen Riegel vorzuschieben. Und wie Prof. Papier völlig zurecht betonte, ginge eine neue Staatszielbestimmung namens Nachhaltigkeit weit über die rein juristische Dimension hinaus. Denn das Grundgesetz hat auch eine identitätsstiftende Wirkung, die gerade in der Debatte um Nachhaltigkeit nicht zu vernachlässigen ist.

